SENADO **SECRETARIA** COMISIONES	XLIIa. LEGISLATURA Primer Período
	CARPETA Nos. 291, 301, 273, 187 y 162 de 1985
COMISION DE ASUNTOS LABORALES Y SEGURIDAD SOCIAL	DISTRIBUIDO Nª 608 de 1985
	REFERENCIAS
Diciembre de 1985	

TRABAJADORES NO DEPENDIENTES

PENSIONES A LA VEJEZ

SEGURO DE PARO

DERECHOS JUBILATORIOS DE CARGOS DE PRESIDENTE, MINISTROS, SUBSECRETARIOS Y CONSEJEROS DE ESTADO, OCUPADOS ENTRE EL 27 DE MAYO DE 1973 Y EL 1ª DE MARZO DE 1985

VERSION TAQUIGRAFICA DE LA SESION DE LA COMISION DEL DIA 2 DE DICIEMBRE DE 1985

Presidente: Señor Senador José Germán Araújo

Miembros : Señores Senadores Eugenio Capeche, Carlos W. Cigliuti, Juan Pablo Croce, Luis Bernardo Pozzolo y José Claudio Williman

Invitados Especiales: Señor Ministro de Trabajo y Seguridad Social, licenciado Hugo Fernández Faingold y señores Asesores contador Jorge Capellini y doctor José J. Tolosa

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número está abierta la sesión.

(Es la hora 10 y 20 minutos)

Agradecemos la presencia del señor Ministro y asesores y aprovechamos la oportunidad para, en nombre de la Comisión, pedirles excusas por no haberles podido recibir en las últimas sesiones programadas, puesto que debido a los momentos particulares que se estaban viviendo, varios señores Senadores no pudieron estar presentes en Sala y, en consecuencia, no se contó con número suficiente para sesionar.

Cedo la palabra al señor Ministro para que se refiera al tema más importante que tenemos a estudio, o sea el de los trabajadores no dependientes. Tiempo atrás, por intermedio del doctor Bidart, habíamos solicitado al Poder Ejecutivo una opinión definitiva sobre este tema.

SEÑOR MINISTRO.- Como los señores Senadores ya conocen, el tema de la pasividad para los trabajadores no dependientes, se plantea a partir de la resolución del 12 de agosto de 1982 y ha dado lugar a extensos debates, tanto en la Cámara de Representantes como en este recinto.

A partir de la reunión de la Comisión integrada de la Cámara de Representantes y del Senado --y así fue acordado en esa oportunidad-- se tomó en consideración el proyecto que había sido presentado por los señores Senadores Ferreira y Tourné y las iniciativas que se habían venido desarrollando a nivel del Ministerio y de la Dirección General de la Seguridad Social. No hay diferencias de fondo entre la iniciativa parlamentaria y lo que nosotros estábamos estudiando, pero sí desde el punto de vista práctico, en cuanto a cómo sustituir la resolución del 12 de agosto por otros mecanismos más claros que posibilitaran el reconocimiento de los derechos adquiridos y el tratamiento de la situación de los trabajadores no dependientes, para el futuro.

El tema no es sencillo de resolver, principalmente por la cantidad de personas involucradas; pero nos proponemos hacerlo a través de dos vías: por un lado, haciendo la revisión de la resolución del 12 de agosto --a través de una solución de tipo legislativo-- y, por otro, con la confección de un proyecto complementario, que ya enviamos, referido al cambio de concepto y extensión a todos los uruguayos de 65 años en

adelante, del beneficio de la pensión a la vejez. Pensamos que con ambas cosas --que están en la agenda de hoy-- damos satisfacción a la situación de fondo.

En consecuencia, se continuó estudiando el problema en la órbita de la Dirección General de la Seguridad Social --de cuyos resultados hemos mantenido informados al Presidente de esta Comisión y a los señores Senadores autores de la iniciativa-- y hoy estamos ante un proyecto de ley --prácticamente terminado-- que concilia el que está en esta Comisión bajo análisis, con la preocupación del Poder Ejecutivo respecto a la simple derogación de la resolución del 12 de agosto.

En forma simultánea, se deja pronta la conexión con el proyecto de ley sobre la pensión a la vejez, a partir de los 65 años de edad.

Si no hay inconveniente cedo la palabra al doctor Tolosa, a los efectos de que explique a la Comisión hasta dónde se ha avanzado en un texto que no hemos querido aún formalizar, por cuanto nos resta agregar algunos pequeños detalles de corte técnico. Entendemos que en el correr de la próxima semana ya se habrán obtenido los resultados de las consultas en trámite y estaremos en condiciones de enviar a esta Comisión, informalmente, el proyecto y luego, si se considera pertinente, se realizaría una reunión definitiva a los efectos de tratarlo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Antes de dar la palabra al señor asesor, la Comisión quiere hacer saber al señor Ministro y a sus asesores que desea que el tema tenga un trámite urgente o sea, antes de la finalización de este período legislativo. Las sesiones ordinarias culminan el 18 del corriente; pero es cierto que posiblemente el Senado trabaje hasta el 15 de enero, a causa del análisis del proyecto de Presupuesto que, seguramente, será devuelto con modificaciones por la Cámara de Representantes.

SEÑOR MINISTRO.- Compartimos la preocupación de la Comisión, pero el tema no es sencillo. Lo cierto es que hemos tratado de llegar a un texto que reúna la totalidad de las inquietudes y, a la vez, dé una solución viable y compatible con las soluciones de fondo que ya están en conocimiento de la Comisión.

SEÑOR TOLOSA.- Desde la última reunión a que asistimos, hemos continuado trabajando en el tema. Principalmente se recibió

un aporte muy importante por parte del Sub-director General de la Seguridad Social, doctor Saldain, quien realizó un trabajo con gran acopio de datos, que presentó hace una semana. Esto hizo que se demorara en traer lo que en un principio pensábamos estaba en condiciones de ser remitido a esta Comisión. Es por esto, pues, que no contamos con el texto definitivo, pero sí con las bases principales para encontrar solución a este problema.

En consecuencia, como ya habíamos adelantado, se van a tomar dos vías de acción. En el ámbito administrativo, se va a revocar --de la resolución del 12 de agosto-- aquellas cosas de corte irritativo o ilegal y se va a solicitar la aprobación de un proyecto de ley incluyendo los aspectos que no pueden ser resueltos por la vía administrativa.

En definitiva, el proyecto que se ha venido estructurando y al que se le dará forma final en el correr de la semana, se basa en la iniciatva presentada por los señores Senadores Ferreira y Tourné.

A quienes no han podido entrar al goce de la pasividad por tener adeudos con anterioridad al 12 de agosto, se permite cancelarlos a través de un régimen de retenciones de la propia pasividad.

Difiere --no creo que sea necesario entrar en detalles-- según las condiciones del postulante a pasivo, en los casos en que se tenga 60 o más años de edad, o que la persona se encuentre imposibilitada. En estos casos, lo que se propicia es que se le retenga la totalidad de los primeros haberes generados, a los efectos de cancelar esa deuda y, a su vez, de la pasividad mensual se hace una retención del orden del 30%, hasta la cancelación total de la deuda. Si no se encuentra en esas condiciones, la retención llega hasta un 50%. Es decir, el 100% de los primeros haberes y un 50% de la pasividad hasta la cancelación de la deuda.

En ese aspecto coinciden, en general, las distintas posiciones sobre este tema.

El reconocimiento de servicios de un trabajador independiente, o por parte de cualquier afiliado a la Dirección General de la Seguridad Social --también puede servir para rellenar servicios en una pasividad común--, por ejemplo entre los años 1950 a 1970, con todos los recargos e intereses to-

mados a la fecha, da una deuda de N$ 212. Naturalmente, esto hace que ningún sistema de seguridad social pueda absorber a un número importante de trabajadores. A través de esta forma simbólica se pueden reconocer servicios que van a servir para obtener una pasividad o para mejorarla. En este momento, cualquier persona puede reformar su cédula, agregando servicios, que van a determinar mejoras en el porcentaje de su jubilación.

Si tiene 30 años de servicios, le representa el 60% del sueldo base; si reconoce 40 años, es el 70%, y con más años, puede llegar hasta el 80%. Esto demuestra la importancia del reconocimiento de estos servicios. Por más afinado que sea el sistema de pago de estas obligaciones, frente a la realidad de aportes tan minúsculos, creemos que pierde sentido.

La Dirección General de la Seguridad Social, en principio considera que esta situación no puede ser admitida. Consideramos que la persona que no aportó en su momento, cosa que representó un perjuicio para los demás pasivos, no puede encontrarse en un pie de igualdad con aquellos que efectivamente contribuyeron con su esfuerzo. Esto determina que se propicie la inclusión de una disposición en el proyecto de ley por la cual esos adeudos se puedan actualizar hasta el año 1975. Esto se puede llevar a cabo a través de distintos sistemas, como por ejemplo, tomando el índice medio salarial o el incremento del costo de vida. ¿Por qué se tomó como límite el año 1975? Porque a partir de ese momento, los aportes patronales de los trabajadores independientes se hicieron sobre la base del salario mínimo nacional y no como anteriormente, cuando se realizaban teniendo en cuenta un ficto ridículo, que creo que era de N$ 0.60.

SEÑOR PRESIDENTE.- Es decir que se actualizan hasta 1975 pero, ¿desde cuándo?

SEÑOR TOLOSA.- Desde el momento en que se declaren los servicios. De esa fecha en adelante, se haría de acuerdo con el régimen normal, es decir, se deben de pagar los adeudos más los recargos y sanciones por mora actualmente vigentes.

Este es uno de los puntos clave del proyecto: la fecha a partir de la que se va a conceder la pasividad.

En algunos de los proyectos se considera que la pasividad

se puede conceder a partir del momento mismo del cese del trabajador. Esto significaría que hay que reliquidar retroactividades de varios años atrás, y la Dirección General de la Seguridad Social no se encuentra en condiciones de hacerlo.

En el ánimo de buscar soluciones prácticas, se va a aconsejar que se generen haberes por este concepto recién a partir de la promulgación de esta ley.

SEÑOR WILLIMAN.- La jubilación correría desde el momento en que se promulgue la ley.

SEÑOR MINISTRO.- La base de esto es el proyecto Ferreira-Tourné. Los puntos específicos que ha indicado el doctor Tolosa tienen en cuenta los estudios realizados por el doctor Saldain y otros efectuados por la Dirección General de la Seguridad Social. La propuesta del Poder Ejecutivo siguen el sentido y dirección señalados por el doctor Tolosa.

SEÑOR PRESIDENTE.- El trabajo que se ha realizado a nivel de la Dirección General de la Seguridad Social, ¿posee cifras más precisas en cuanto a número de personas incluidas en este régimen de trabajadores no dependientes?

SEÑOR TOLOSA.- Es prácticamente imposible tener cifras exactas en esta materia.

No se trata de casos genuinos, como por ejemplo, el de la lavandera, que es conocido por todos nosotros; se trata de la posibilidad de utilizar servicios como relleno de las pasividades. Esta fue la razón de ser de la resolución tomada en 1982. En ese entonces se advirtió que había un flujo constante de afiliados que pretendían afiliarse por el régimen anterior al del Acto Institucional No. 9. Para eso tenían que haber configurado causal al 23 de octubre de 1979, por lo que había que inflar los servicios.

El folklore en este tema es interminable. Los que tenemos muchos años de actividad en la materia, vemos con precaución estas denuncias de servicios. Esto no quiere decir que algunas de ellas no sean justas. Diría que, en buena medida, los propios funcionarios del ex Banco de Previsión Social, eran los fabricantes de este tipo de servicio. A tal punto era así, que con posterioridad a la resolución del 12 de agosto, se ad

virtió --consta en la información estadística del organismo-- un incremento en las solicitudes de reconocimiento de servicios como domésticas. Es decir, el que no podía obtener reconocimiento como trabajador independiente, solicitaba que se lo dieran como doméstica.

Debemos señalar que en este momento el Senado tiene a su consideración la venia de destitución de dos funcionarios del ex Banco de Previsión Social. En el informe se especifica que las madres de estos funcionarios habían intentado obtener el reconocimiento de servicios a través del mecanismo utilizado por los trabajadores independientes. Esta resolución se los impidió e intentaron reconocerlos a través del régimen del servicio doméstico. En consecuencia, se detectó la maniobra y se solicitó la destitución correspondiente.

Este problema es tremendo. Además, existe imposibilidad de determinar con precisión qué efectos puede tener un régimen que permita el reconocimiento de estos servicios.

Lo primero que uno piensa en esta materia, es que con un régimen severo de prueba, podemos corregir este asunto. Un régimen severo de prueba, ayuda, es fundamental, indispensable y esencial, pero no es bastante.

Este tipo de servicios no solamente son fraguados, sino que a veces, su importancia es aumentada. No quiero citar ejemplos, pero tenemos el caso de personas que denuncian que desde los 15 años han ejercido una actividad, como, por ejemplo, de profesor particular. En muchos casos se ha extremado la prueba de servicio, haciéndola más severa. La comprobación es que efectivamente ha tenido alguna actividad; pero, ¿ella tiene relevancia como para ser considerada desde el punto de vista de la Seguridad Social? ¿Alguien puede pensar que un muchacho de 15 años puede ser profesor de matemáticas? En la oficina tenemos un distinguido colega que ha denunciado servicios de esa naturaleza, y ello ha suscitado un sistema probatorio, muy importante. Se ha dado el caso también, de una ex-funcionaria que denunció servicios desde los 9 años. Este punto lo vemos con cierta prevención, porque tenemos experiencia, pero sabemos que eso no significa que puedan admitirse determinadas situaciones. Mientras exista una, no se puede negar.

SEÑOR POZZOLO.- ¿No existe un límite mínimo?

SEÑOR TOLOSA.- Por supuesto que los hay.

hrm.6
D/608

SEÑOR MINISTRO.- El espíritu con que anunciamos que íbamos a estudiar el aporte a la iniciativa de los señores Senadores Ferreira y Tourné tenía como propósito encontrar una fórmula que permitiese otorgar el reconocimiento y la pasividad a aquellos trabajadores que efectivamente han desempeñado tareas, fundamentalmente en el ámbito rural, que es donde se produce esta situación. Para ello pretendemos buscar los mecanismos de prueba cuya exigencia combinase lo que claramente son servicios prestados en cualquier momento y de alguna forma, con la posibilidad de trabajo.

Es decir, que buscaríamos mecanismos para poder restringir el reconocimiento y el otorgamiento de la pasividad, a esos trabajadores.

En aquel momento nos preocupaba enormemente --y así lo ha señalado el doctor Tolosa-- no solamente las 30 ó 40 mil personas, que en principio tendrían derecho, de acuerdo al régimen anterior, sino todas aquellas que utilizan el reconocimiento de estos servicios para reformar una cédula de pasividad actual. Esto no solamente hace absolutamente incalculable el costo del régimen, sino, fundamentalmente, lo que significa las modificaciones innúmeras que surgirían de las cédulas vigentes.

Estos dos puntos fueron los que nos llevaron a presentar --con algunos meses de anticipación al de los señores Senadores Ferreira y Tourné-- el proyecto de la pensión a la vejez a los 65 años, que sería el que otorga reconocimiento automático a estos otros casos. El hecho real es que cuando llegan a esa edad, no tienen con qué vivir. Por intermedio de este proyecto, se otorga el reconocimiento casi automático a todos los casos donde efectivamente es necesario que exista una prestación por parte del Estado, sin abrir la posibilidad de una reforma de la cédula a quienes realmente lo necesitan por no tener otro ingreso mayor que el que se le otorga por medio de la pensión a la vejez.

SEÑOR WILLIMAN.- Deseo ser un poco más preciso con respecto a este problema de la limitación que se crea con respecto a lo que constituyó su principal medio de su existencia.

Pienso, por ejemplo, en mi caso, que si tuviera que probar que he sido más abogado que profesor, me encontraría en

una gran dificultad.

En el correr de mi vida, he sido profesor en organismos oficiales ¿esto puede constituirse en una limitación importante?

Considero que correspondería alguna precisión mayor, porque este proyecto puede dejar afuera gente que tuvo otros medios de subsistencia, pero no fue su principal medio de vida.

SEÑOR TOLOSA.- Esto deriva de leyes de larga data que exigen para la actividad patronal la habitualidad y profesionalidad en el ejercicio y para ocupaciones lícitas, es decir, la ley del 54 modificada por la del 57, relacionada con el obrero independiente, que se constituye en su principal medio de vida. Por medio de esto queremos frenar esas situaciones donde aparecen estos servicios que no tienen relevancia.

Tenemos un ejemplo típico, como es de la enfermera de Salud Pública, quien además, da inyecciones a domicilio. Mientras esa actividad particular, independiente, no se traduzca en su principal medio de vida, la legislación, hasta ahora, no se lo reconoce.

Es muy difícil establecer el límite de cuántas inyecciones da por día, a cuántos pacientes, para que eso tenga relevancia.

Tenemos la contra partida de que ello no genera derecho jubilatorio, pero tampoco se aporta.

SEÑOR PRESIDENTE.- Hay una situación que se ha dado muchísimo en nuestro país y es el hecho de alguien que comienza a trabajar a temprana edad. Lo hace en una empresa que lo registra y cumple con la seguridad social; pero en determinado momento cesa ese trabajo y durante dos, tres o cuatro años cumple funciones en una empresa pequeña, de ésas que no figuran en ningún lado.

Esa persona pasa a no existir para los organismos de seguridad. Posteriormente vuelve a trabajar en otra empresa, y

de esa manera tenemos una cantidad de "baches" en la vida de ese individuo, en su cédula jubilatoria.

SEÑOR TOLOSA.- Esto se refiere a actividades no dependientes. En caso de ser dependiente de cualquier empresa aunque ésta haya desaparecido y no efectuado los aportes correspondientes, no importa, ese trabajador tiene asegurado el reconocimiento de sus servicios.

SEÑOR PRESIDENTE.- Seguramente ha de acudir a este sistema.

SEÑOR TOLOSA.- Nos estamos limitando a la esfera de servicios patronales. Entre ellos la legislación ha incluido a los trabajadores independientes, a quien también considera patronos, es decir el que trabaja por su cuenta, sin comercio abierto al público, etc.

Es típico de los trabajos a domicilio, el vendedor, y es a esa franja de actividad a la que se está refiriendo este proyecto.

La actividad dependiente no va a tener problemas; eso no está en tela de juicio.

SEÑOR CAPECHE.- No interpreté bien el problema que se está planteando en este momento. Se me ocurre que está referido al traspaso de servicios. Una persona no dependiente que ha trabajado, estaría incluida en estas disposiciones del 12 de agosto de 1982. Si ella desempeñó funciones y posteriormente se fue a una empresa donde el patrono efectúa los aportes correspondientes, cuando se va a jubilar, como no pagó el 50% de los otros aportes ¿cómo queda su situación?

En el supuesto caso de que hubiera tenido más servicios en la empresa que pagó solamente el 50%, pero tiene la deuda por el no aporte patronal, ¿cómo se interpreta su caso? ¿Se tiene en cuenta solamente el aporte patronal o se le tolera el 50% que no pagó la empresa cuando fue obrero dependiente?

SEÑOR TOLOSA.- Acá se están utilizando servicios para complementar otros finales. Durante el período en que el trabajador independiente actuó en esas condiciones y no hizo los aportes, es donde el proyecto tiende a solucionar ese aspecto. Es decir, que ahora le va a permitir a ese trabajador, a través del descuento en su pasividad, cancelar ese adeudo. Naturalmente, la jubilación estará determinada por la última actividad que desempeñó, es decir, por los aportes patronales y los de su actividad como dependiente, tal como ocurre con cualquier jubilación. Estos años le van a servir para hacer el cómputo mínimo de los treinta años que exige la legislación para configurar la causal.

SEÑOR CAPECHE.- Quiere decir que en este momento, ese aporte, que se hizo como patrón no dependiente, no es tomado en cuenta a los efectos del traspaso del servicio.

Mi pregunta es si en el caso de que haya nuevamente una modificación, esos servicios no se computan. ¿Existe alguna forma de regularizar esa situación aunque sea por la vía del proyecto que se está estudiando? Observo que se ha tomado en cuenta la proposición presentada por el señor Senador Ferreira, dejándose de lado la que ha venido de la Cámara de Representantes.

SEÑOR TOLOSA.- Precisamente, este proyecto tiende a solucionar ese aspecto. Es decir, esos servicios que no pudieron ser reconocidos en su momento, en virtud de la resolución administrativa del 12 de agosto de 1982, ahora, mediante las pruebas necesarias, el sistema de compensación y adecuación de adeudos, será posible reconocerlos y traspasarlos o utilizarlos, en la forma que el titular lo estime más conveniente.

SEÑOR CAPECHE.- Quiere decir que los últimos servicios documentados y por los cuales se abonaron los aportes correspondientes habilita a los otros que no estaban en vigencia en ese momento.

SEÑOR TOLOSA.- Las dos esferas tienen vida independiente. Funcionan como compartimientos estancos. Es decir, los servicios prestados como dependientes, no ofrecen ninguna dificultad; estamos tratando la situación de los desempeñados como no dependientes. Para eso, es que se prevén estas normas que permiten hacer el reconocimiento, dando acceso a la causal jubilatoria.

jac.1
D/608

SEÑOR POZZOLO.- Creo interpretar la profundidad de la consulta del señor Senador Capeche.

Nosotros estamos frente a la posibilidad de materializar un proyecto que fue presentado al Senado con modificaciones o mejoras que se le puedan realizar por vía del Ministerio o de la Dirección General de la Seguridad Social. Pero tenemos el problema de que existe una norma a ese respecto que ya fue votada en la Cámara de Representantes. En consecuencia se puede plantear una situación de competencia o de enfrentamiento entre las dos ramas parlamentarias, en función de que aquella iniciativa votada, no esté de acuerdo con el espíritu que va a presidir esta disposición, por ser excesivamente generosa, tal como se indicaba anteriormente.

SEÑOR MINISTRO.- Precisamente, para unificar criterios hubo una sesión de las dos Comisiones integradas, donde se tomó en cuenta el proyecto aprobado por la Cámara de Diputados más la iniciativa presentada en el Senado. En ese momento, nosotros propusimos elaborar una nueva iniciativa para la cual ofrecimos algunos criterios, entre los cuales destacamos el de justicia. Es decir encontrar la fórmula que estaba en parte prevista en el proyecto que surge del Senado, para que quienes efectivamente prestaron el servicio pudieran obtener el reconocimiento y el derecho que surge del mismo. Esto exigía --de allí el tiempo que hemos tomado y por lo que pedimos excusas-- afinar, sobre todo, las propuestas que hace el proyecto presentado en el Senado y teniendo en cuenta algunos criterios provenientes de la Cámara de Diputados y trabajos realizados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y por la Dirección General de la Seguridad Social.

No se qué procedimiento piensa utilizar la Comisión al respecto, pero la idea inicial es que una vez que la iniciativa estuviera afinada, se realizara una reunión conjunta formal o informal de ambas Comisiones.

SEÑOR PRESIDENTE.- A partir de la reunión conjunta de ambas Comisiones con el señor Ministro y sus Asesores, decidimos quedar a la espera de la iniciativa que vendría del Poder Ejecutivo, teniendo en cuenta ambos proyectos y el asesoramiento de la Dirección General de la Seguridad Social.

Pienso que si no existen más consultas, lo que corresponde es esperar ese proyecto. Solicito, entonces, al Ministerio

que una vez finalizado el trámite correspondiente, no sólo remita este proyecto a la Presidencia, sino también de ser posible a la Comisión a los efectos de que antes de darle entrada al Plenario, podamos abocarnos a su estudio de inmediato.

SEÑOR CIGLIUTI.- Pienso que podríamos realizar una reunión previa con los miembros de la Comisión de la Cámara de Diputados y los señores delegados.

SEÑOR PRESIDENTE.- De acuerdo. Estimo que este proyecto va a tener que volver a la Cámara de Diputados y como los plazos se acortan, quizás sea necesario proceder de esa forma.

Propongo que pasemos al segundo punto del orden del día que, además, tiene relación con éste y que es el relativo a las pensiones a la vejez. Como en alguna forma la postura inicial del Poder Ejecutivo se ha modificado, queremos escuchar la palabra del señor Ministro.

SEÑOR MINISTRO.- Voy a hacer un comentario muy breve que, de alguna manera, pretende rescatar el espíritu con que se presentó este proyecto.

Inicialmente, la idea del Poder Ejecutivo había sido la de sustituir completamente el propósito que anima a la derogación de la resolución del 12 de agosto de 1982, con una iniciativa, en la cual el viejo beneficio de la pensión a la vejez, se transforma, se ajusta y se modifica.

En primer lugar, en alguna medida le cambia el criterio inicial a la pensión a la vejez y se acerca bastante más al de una pasividad prácticamente automática, a la que accede todo uruguayo, hombre o mujer, haya o no realizado aportes, a la edad de 65 años.

La idea era, además, de flexibilizar las condiciones que hoy se incluyen en este beneficio de la pensión a la vejez, de forma tal que pudiesen acceder a ella aquellas con familiares inmediatos que con ingresos a los cuales pensamos llegar a los dos salarios mínimos, es decir darles acceso a este beneficio.

Supongamos el caso de un jubilado con su señora, que el percibe N$ 8.000 o N$ 9.000 y su cónyugue solo puede recibir el beneficio de la pensión cuando su esposo muere.

La idea nuestra era diferente, que al llegar a los 65 años pudiese percibir esta pensión a la vejez así modificada, aún cuando su marido tuviera algún otro ingreso y siempre y cuando éste no superara los dos salarios mínimos, es decir, N$ 16.800.

Pensamos que este planteo podría sustituir la iniciativa que estamos considerando hoy.

SEÑOR CAPECHE.- Pienso que lo fundamental sería también el tope básico que existe a efectos de justificar la indigencia, porque es necesario realizar un ajuste de éste a la realidad actual.

Estuve leyendo el acta de una sesión a la cual asistió el señor Ministro, en la cual se dejaba constancia de que el propósito del Poder Ejecutivo era que todos los habitantes de la República, hubieran hecho aportes o no, llegados a los 65 años tuvieran derecho a la pensión, aunque se le cambiara el nombre.

Pero considero que, además es necesario aumentar el monto básico exigido para demostrar la indigencia.Me alegra que se esté hablando de dar la tolerancia de dos sueldos mínimos sobre el salario real. Si es así, podríamos también hablar del tope de un salario equivalente al sueldo mínimo nacional. Así, la Dirección General de la Seguridad Social tendría en cuenta a efectos de fijar el monto básico, el laudo mínimo de la empresa que se considera.

SEÑOR MINISTRO.- El tope de que estamos hablando es el salario mínimo nacional.

SEÑOR CAPECHE.- Ahora estamos en los N$ 1.600 y N$ 2.300.Para el futuro, va a quedar vigente lo que señala el señor Ministro.

SEÑOR MINISTRO.- Estamos hablando de flexibilizar las condiciones de acceso a este beneficio. En ese sentido, el contador Capellini podrá dar datos concretos en número de personas y costo.

Lo que señalábamos en aquella oportunidad es que al llegar a los 65 años toda persona tendría derecho a lo que hoy

llamamos pensión a la vejez. Si tiene en trámite una jubilación como trabajador no dependiente, de todas maneras al llegar a los 65 años accede a este beneficio. Si luego observa que estos servicios le reportan más como ingreso mensual, naturalmente pasa a ellos; si le reporta menos, de todas maneras continúa cobrando la pensión a la vejez.

Viendo un poco las cifras de las jubilaciones no dependientes, observamos que la pensión a la vejez está en este momento igual o por encima de lo que es normalmente el monto de una pasividad como trabajador no dependiente.

Lo que pretendemos hacer con la propuesta que planteamos es otorgar un beneficio mínimo uniforme para todos los uruguayos; es decir, que no haya ningún trabajador que, llegado a los 65 años, cobre menos de ese monto. y si cobra menos por concepto de pasividad, de todas maneras tendría derecho a acceder a este beneficio.

SEÑOR PRESIDENTE.- ¿A cuánto ascendería ese tope mínimo?

SEÑOR MINISTRO.- En octubre de 1984 estaba en N$ 946; en diciembre del mismo año pasó a N$ 1.041. En el mes de abril de 1985 subió a N$ 2.382 y en setiembre a N$ 2.894. Los aumentos en el período que va de abril de 1984 a abril de 1985, fueron de un 176,98%; y en el lapso que va de diciembre de 1984 a setiembre de 1985, de 178%.

La idea nuestra es hacer que el monto de la pensión a la vejez aumente con mayor velocidad y en porcentajes mayores en relación con los aumentos normales que se han venido otorgando al resto de las pasividades. La política que estamos encarando consiste en acercar estos montos --en un período de tres años-- al salario mínimo nacional líquido, tal como se planteó en la Concertación.

No es sencillo hacerlo, pero estamos tendiendo a ello al otorgar porcentajes de aumento mayores que los que se conceden para el resto de las pasividades.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quisiera saber --si bien éste no es el tema concreto que estamos tratando en el día de hoy-- cuáles son los planes del Poder Ejecutivo en materia de pasividades.

SEÑOR MINISTRO.- En líneas generales, nuestra propuesta ha sido planteada públicamente. Desde el año 1982 a la fecha ha habido un descenso en el valor real de las pasividades, que hoy

están situadas aproximadamente en un 24% de lo que eran en 1962.

Por primera vez, a partir del 1º de marzo, detuvimos la caída en tobogán de este beneficio y empezamos un proceso de recuperación muy lento, pero que pensamos consolidar y continuar aumentando en el futuro.

A raíz de un planteamiento que se hizo público en ocasión de la negociación llevada a cabo en torno al diálogo nacional, sobre la base de un crecimiento del producto del orden de un 4%, planteamos la distribución de ese aumento del ingreso nacional --manteniendo fijas las utilidades y las rentas fijas-- destinándolo a la recuperación del valor real de salarios y pasividades. Lo que sucede es que nosotros hacíamos depender la ecuación de la variable de aumento del producto. El Gobierno mantiene la decisión de incorporar este punto a las negociaciones globales que se lleven a cabo sobre la materia. En aquellas reuniones de las dos Comisiones, señalábamos que el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo podían tener como objetivo compartido para este período, el tratar de fijar algunos grandes lineamientos con respecto no sólo al sistema de "emparchado" de la Seguridad Social en los próximos años --cosa inevitable-- sino, también, a lo que deberá ser la Seguridad Social del próximo siglo, es decir, a partir de los próximos 15 años.

Esto nos parece fundamental, porque cualquier cambio que se introduzca en el Sistema de la Seguridad Social, lleva un período de implantación de 15 ó 20 años. Si bien parece un plazo muy largo, éste se acorta considerablemente si lo empezamos a contar a partir de ahora.

Nuestra pretensión era insertar el proyecto de pensión a la vejez a los 65 años entre los considerados en los primeros meses del presente gobierno; y por ese motivo, fue enviado al Parlamento hace 5 ó 6 meses.

Señalamos que, en nuestra opinión es el primer paso en un sistema universal más igualitario y más justo, ya que su finalidad es establecer una prestación general y automática, que constituiría el escalón o el umbral mínimo por encima del cual podría operar el régimen general, en función de los aportes etcétera.

jac.6

Aquí es donde se introduciría un concepto distinto al manejado hasta ahora en la Seguridad Social, en el que el pago del beneficio no es en contraprestación de aportes sino que pasa a concebirse como los sistemas modernos a partir del concepto del ingreso del trabajador pasivo y de determinada edad.

En este proyecto hemos planteado ese límite de los 65 años de edad porque de acuerdo a las tablas actuariales y a la expectativa de vida del país y, sobre todo, comparando nuestro país con el de otros parece el más justo y razonable y, lo que es más importante en este momento, que es financiable desde el punto de vista de sus costos para el sistema general de la Seguridad Social.

Frente a una consulta planteada informalmente sobre la posibilidad de rebajar el tope de 65 a 60 años, realizamos algunos cálculos y pudimos ver que prácticamente se cuadruplicaba el número de potenciales beneficiarios, con lo que el financiamiento quedaba totalmente fuera de las posibilidades del sistema. Esta es una información que adelantó y, además, si no hay inconveniente podríamos dar algunas cifras con carácter general en cuanto al número de personas y costos que esto significaría. Esto sería para lo que hemos dado en llamar la opción máxima, o sea, que todas las personas que alcanzan los 65 años pudiesen optar por este régimen. Inclusive, no se consideraría que muchos de ellos podrían tener generados derechos por montos mayores, lo que hace que cualquier cifra que eventualmente pudiese surgir deba necesariamente ser inferior al número de posibles beneficiarios y al costo que hoy estaríamos dando. No obstante, hemos presentado un modelo a cuyos beneficios todos recurrirían, aunque sabemos que no va a ser así porque hay un porcentaje importante de personas que llegan a esa edad o que aún antes de ella se jubilan u obtienen una pensión por un monto mayor, con lo que no estarían haciendo uso del régimen de pensión a la vejez.

SEÑOR PRESIDENTE.- En definitiva, surge claro que la persona debe optar. No obstante quisiera plantear la hipótesis de que luego de aprobado este proyecto una persona se jubila por un monto inferior a lo que le asegura la pensión a la vejez y opta, en consecuencia, por este último régimen. Asimismo, podría darse el caso a la inversa es decir, el de una persona que obtenga una jubilación superior al tope que se establece para las pensiones a la vejez. Me pregunto si dentro de tres años --término previsto para que las pensiones a la vejez aumenten más que el resto de las pasividades-- esa persona puede cambiar de régimen, si se encuentra amparado por la ley.

tv.1
D/608

SEÑOR MINISTRO.- Sí, señor Presidente. Por eso es que hoy hacíamos referencia a lo que sería el umbral mínimo que iría poco a poco absorbiendo lo que queda por debajo.

SEÑOR POZZOLO.- En concreto, nosotros estableceríamos un régimen de carácter general para contemplar en el futuro la situación de los trabajadores independientes.

Por un proyecto que remitió oportunamente el Poder Ejecutivo, modificamos el régimen de pensión a la vejez, es decir, ensanchando la puerta de ingreso para comprender a mucha más gente, incluso a aquellos que no pueden probar los servicios, etcétera. Desde mi punto de vista, creo que van a quedar una cantidad de personas con dificultades de futuro por cuanto el régimen de la pensión a la vejez no genera ese derecho a los causahabientes, con lo que estaríamos limitando ese derecho. Es decir que aún en el caso de aquella persona que hubiese trabajado 40 años, la dificultad de la prueba y otros requisitos le van a dar la posibilidad de optar por el régimen de la pensión a la vejez.

SEÑOR MINISTRO.- Lo que obtiene por este régimen es un complemento hasta llegar a esa cifra. Por ejemplo, si la pensión es de N$ 4.000 y por jubilación tiene N$ 3.000, por este medio obtiene el complemento hasta llegar a los N$ 4.000 pero los causahabientes mantienen el derecho por los N$ 3.000 que corresponden a esa jubilación.

SEÑOR POZZOLO.- Según ha trascendido, la cifra de los trabajadores no dependientes oscilaría entre 33.000 y 41.000, que por efecto del Acto dictado el 12 de agosto de 1982 se ordenó el archivo de los expedientes y es por esta mecánica que los vamos a reactivar. Dentro de estas personas, evidentemente, hay muchas que se han fabricado servicios, entre otras cosas, pero también deben existir aquellas que han trabajado efectivamente. Como eso supone todo un trámite jubilatorio, si una de estas personas se ajusta a las disposiciones de este proyecto que flexibiliza el régimen de pensiones a la vejez, puede presentarse de inmediato a solicitar dicho beneficio.

SEÑOR MINISTRO.- Y continúa tramitando la jubilación.

SEÑOR POZZOLO.- Correcto. Y creo que es aquí donde encontraremos alguna dificultad dado que esa persona estará amparada

según sea el régimen de fondo a aprobar. Es un aspecto a tener en cuenta porque no quita el derecho a seguir gestionando la cédula jubilatoria.

SEÑOR MINISTRO.- Por supuesto; el trámite lo continúa.

Entendemos que quien tiene derecho generado realmente puede proseguir el trámite. Si la jubilación por no dependiente es superior, en el momento en que finalice aquél, pasa a cobrar; pero si es menos, se mantiene con el monto de la pensión a la vejez, del que una parte es la jubilación y el resto es el complemento. De fallecer esa persona, los causahabientes tienen derecho sobre la parte que corresponde a la jubilación. Asimismo, no debemos olvidar que éstos al llegar a los 65 años tienen derecho a la pensión a la vejez, que puede ser complemento de la pensión derivada de la jubilación original.

Por eso decimos que, aunque puede parecer una contradicción el régimen de fondo es el de la pensión a la vejez.

SEÑOR CAPECHE.- Considero que de fallecer la persona que está percibiendo el beneficio de la pensión a la vejez y de no existir causahabientes, aquél desaparece; pero de existir éstos y de haber un complemento, sí tienen derecho a reclamarlo.

SEÑOR POZZOLO.- Pero por el régimen vigente hasta hoy, se trata de contemplar a aquella persona indigente a la cual no se le exige certificado de servicio, sino simplemente la constatación de su edad y de su estado de indigencia a los efectos de otorgarle el beneficio de la pensión. En este caso concreto, estamos contemplando la situación de personas que sí han trabajado y de ser así efectivamente, no se puede impedir el derecho al causahabiente de que, una vez fallecido el titular, perciba la pensión. No obstante ello, digo que a pesar de la explicación dada por el señor Ministro hay aspectos que no quedan claros.

SEÑOR MINISTRO.- La jubilación parte del criterio de la contraprestación de servicios; por eso genera derechos a los causahabientes; en cambio, la pensión a la vejez no; no es una contraprestación sino simplemente un beneficio que se otorga por haber llegado a los 60 años y mantener condiciones de indigencia. La diferencia es que esas condiciones pasan a ser mucho más flexibles, con lo que, por ejemplo, el cónyuge de

aquella persona que percibe una pensión a la vejez, al llegar, a su vez, a los 65 años está facultado por este solo hecho a percibir la pensión.

SEÑOR CAPELLINI.- Hemos tratado de cuantificar esta iniciativa del tope de edad a la pensión a la vejez en cuanto a población eventualmente amparada y costo financiero de la iniciativa. No es nuestra intención aburrir a la Comisión, con un detalle analítico de las cifras, pero sí nos interesa referirnos al método. Quien tenga interés en ver los datos manejados, podrá observarlos en un pequeño repartido que hemos preparado, en el cual los señores Senadores van a encontrar toda la información en forma detallada.

En primer lugar, hay que tratar de determinar cuántos habitantes son los que estarían teóricamente en condiciones de acceder a este régimen. Para ello nos hemos manejado con los datos de la Dirección General de Estadística y Censos con proyecciones de la población según tramos etáreos. Si bien no hemos podido acceder a las cifras del último censo, la Dirección General de Estadística y Censos, publicó un trabajo en donde realiza las proyecciones pertinentes. De acuerdo con esa fuente de información, se llega a la conclusión de que en el Uruguay de hoy existe una población mayor de 65 años, de 323.066 personas.

Como veo que algunos señores Senadores hacen uso de algún tipo de repartido, me apresuro a indicarles que hemos presentado dos informaciones al respecto. La original, hecha antes del adelanto de revaluación de octubre y una nueva, en la última presentación en la Comisión. A pesar de que esta Comisión no sesionó, igualmente hicimos un nuevo repartido, donde están todos los datos actualizados. En consecuencia, como no sé a cuál de los dos repartidos se están refiriendo, igualmente hago la aclaración. De modo que esa es una primera cifra. Teóricamente, en el Uruguay de hoy, ésa es la cantidad de habitantes que estarían en condiciones de acceder al régimen. Pero ahora tenemos que hacer algunas deducciones. Es necesario tener presente que hay pasivos, por concepto de jubilación, pensión o pensión vejez, en la DGSS, que tienen más de 65 años de edad. Eso nos da un total de pasivos de 352.736 personas. A esa cantidad de habitantes debemos hacerle una deducción por pasividades múltiples, de no menos de 49.383 pasividades, lo cual suma un total de habitantes que hoy están en un régimen de pasividad de cualquier índole, en la DGSS o paraestatal, de 333.353 personas, lo que hace que teóricamente tengamos un máximo de 19.713 personas en condiciones de acceder al régimen de pensión vejez, tal como ha sido diseñado.

tv.4

SEÑOR PRESIDENTE.- ¿Esta cifra incluye a todas las Cajas?

SEÑOR CAPELLINI.- Incluye las pasividades múltiples del sistema de la Dirección General y paraestatal, menos la Caja Policial y Militar, de las que no tenemos información estadística.

Ahora, en consideración a las características etáreas de este pasivo, con un promedio de edad que podríamos inferir más joven que el de la Dirección General de la Seguridad Social, creemos que no tiene incidencia material en esta estimación y diría que tampoco tiene una característica fundamental. Si la tuviera, se reduce la cifra estimada de población comprendida y tendríamos que sacarle una mayor cantidad de pasivos.

Hecha esta estimación en relación a población teóricamente amparada, ahora tenemos que ir a la cuantificación en pesos, es decir, a tratar de costear esta iniciativa.

Nosotros partimos de la base que tenemos 19.713 personas, las cuantificamos al valor actual de pensión vejez y eso nos da un primer total. De modo que vamos a tener que entrar a servir, a partir de la promulgación de la ley, y en un período de tiempo muy corto, a 19.713 nuevas pensiones a la vejez a valor actual. ¿Cuál es el costo adicional que tenemos? Es el de llevar, por la vía de la complementación, a nuestros actuales pasivos hasta el importe correspondiente a la actual pensión vejez. En otras palabras, tratar de hacer alcanzar el tope de pensión vejez a los jubilados y pensionistas que ganan menos. Por supuesto, siempre que se encuentren en la edad de 65 años.

En base a la información de Estadística y Censos y de la Dirección General de la Seguridad Social, hemos cuantificado este importe. Sabemos todos que hay 8.673 jubilados que ganan menos del importe de la pensión a la vejez y 60.030 pensionistas que ganan menos del importe actual de pensión a la vejez. Como también tenemos conocimiento de cuál es el monto actual en pesos de esas pasividades, haciendo el cálculo correspondiente, llegamos a la conclusión de cuáles son las necesidades financieras para complementar esos ingresos.

En definitiva, entre el costo neto de incluir a la población que se encuentra en condiciones del régimen de pensión a la vejez, más lo que significa complementar ingresos y siempre teniendo en cuenta la necesaria deducción por pasividades

múltiples, llegamos a la conclusión que para la Dirección General de la Seguridad Social, tenemos un costo mensual estimado, por todo concepto, de N$ 115:000.000.

SEÑOR PRESIDENTE.- Hay una cifra que la tengo un poco confusa. Aquí se habló de 8.673 personas que hoy no alcanzan a determinada cifra, ¿cuántos son los pensionistas que no llegan a esa cifra?

SEÑOR CAPELLINI.- Son 66.030. Se trata de los pensionistas con más de 65 años, en todos los casos.

SEÑOR POZZOLO.- En este caso no hay distingos entre jubilaciones y pensiones.

SEÑOR CAPELLINI.- Simplemente complementamos en ingreso, la pasividad.

SEÑOR MINISTRO.- Si bien se flexibilizan las condiciones de acceso al régimen de pensiones, esta cifra no toma en cuenta el distingo entre personas que pueden estar percibiendo una pensión inferior a N$ 2.893 o una jubilación inferior a esa cantidad, pero que tienen ingresos personales o de sus dependientes inmediatos por encima de dos salarios mínimos nacionales. Estos también representan una suma que tendría que ser deducida del total. Sobre todo en el caso de las pensiones, no tenemos dudas de que haya un número importante de pensionistas que aun flexibilizando las condiciones de acceso a la pensión a la vejez, no tendrán derecho a ella porque en su círculo familiar inmediato tienen ingresos superiores a los dos salarios mínimos. De modo que continuarían percibiendo la pensión como hasta ese momento.

SEÑOR CAPELLINI.- Resumiendo, diría que razonablemente se trata de una estimación de costo máximo y, a lo sumo, todo indica que esto es la carga financiera.

SEÑOR PRESIDENTE.- Desearía saber si hay una idea aproximada a cuánto ascendería el monto a que ha hecho referencia el señor Ministro.

SEÑOR CAPELLINI.- No podemos saber a través del corte de ingresos familiares o personales de estos 19.713 individuos, el número de ellos que hoy tienen más de 65 años y que no van a concurrir a la Dirección General de la Seguridad Social a solicitar la pensión a la vejez, porque tienen fortuna individual. Es por eso que este costo tiene un valor máximo.

SEÑOR MINISTRO.- Pongamos como ejemplo el caso de las pasividades rurales, que son de bajo monto. Hay muchos propietarios rurales que hoy tienen jubilaciones y pensiones que están situadas en esa cifra o por debajo de ellas, pero que por razón de bienes personales o ingresos no tendrían derecho a la pensión a la vejez.

Por otra parte, en cuanto a los que no están en estado de indigencia --aunque flexibilicemos la definición de este estado-- no tienen derecho y eso es muy difícil de cuantificar. Es por eso que el contador Capellini señalaba que razonablemente la extensión de este beneficio es lo máximo que puede costarle a la Seguridad Social.

Quiero señalar, también, que sin duda muchos de los que tenían trámite pendiente relativo a la jubilación como trabajadores no dependientes --que se incluyen en estas cifras-- van a optar por esto y no por la otra fórmula. Los que sí quedan fuera de este beneficio son los menores de 65 años de edad.

Las cifras que estoy dando, por supuesto, son anuales.

SEÑOR POZZOLO.- Hoy ya son menos de N$ 12:000.000.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no hay ninguna otra pregunta, pasaríamos al siguiente punto relativo al seguro de paro.

En virtud de que el señor Ministro nos ha manifestado que tiene ciertos compromisos y por ello ha solicitado cierta brevedad en el tratamiento de los temas, finalizaríamos esta sesión a la hora 12.

SEÑOR MINISTRO.- Con respecto al tema de seguro de paro o de desempleo, quisiera recordar a los señores Senadores que este asunto ha dado motivo a un trabajo conjunto entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

En primer lugar, hemos hecho una revisión general del Decreto-Ley Nº 15.180 para tratar de obtener un juicio global sobre lo que significa su vigencia y los beneficios que otorga, comparándolos con la situación del empleo en el país, o sea, con lo relativo al desempleo abierto, encubierto, subempleo, etcétera. Adicionalmente, hemos establecido como punto de refe-

rencia para el análisis técnico de los beneficios de la ley la situación de los trabajadores zafrales es decir la de aquellos que desempeñan tareas durante períodos específicos del año con continuidad a través de los años, pero no durante los doce meses del mismo. También hemos tomado como punto de referencia a los trabajadores que no están amparados por el beneficio del sistema que tienen los rurales.

Yendo de lo general a lo particular, entendemos que el país debe tener una legislación de carácter general con respecto al amparo de riesgo de desempleo, desocupación o subocupación.

En ese sentido, pensamos que es correcta la intención del Decreto-Ley Nº 15.180, al establecer un régimen general que brinde una parte del salario durante un cierto período, a aquel trabajador que pierde sus ingresos como consecuencia de no tener empleo.

El Decreto-Ley 15.180 fue el primer intento en ese sentido y, como tal, fue restringido. Los beneficios que hoy cubre esta norma alcanzan al 50% del salario durante seis meses, dejando fuera la circunstancia de desempleo en el trabajador rural y con un régimen que no permite el amparo regular de situaciones de zafralidad permanente.

A partir de estos criterios, comenzamos a estudiar la posibilidad de extender esos beneficios, en cuanto al monto del seguro, su número de meses y los trabajadores desamparados.

Aquí es donde empezamos a tener problemas con relación a la ley general, aun cuando seguimos sosteniendo que ella debe ser así y, en todo caso, debe permitir el amparo de situaciones específicas, para lo que tendría que ser modificada.

Con respecto a la zafralidad en este momento estamos evaluando los resultados de un régimen que se estableció para los trabajadores zafrales de la lana y otro para el de los de la carne. La intención fue mantener la vigencia del régimen general para estos trabajadores y complementarlo con otro especial que tiene un financiamiento diferente y que está totalmente a cargo de las empresas.

Lo que pretende este régimen complementario es otorgar el

beneficio del seguro de desempleo a través de un número de jornales que sea proporcional a los efectivamente trabajados en el período considerado y sobre todo en aquéllos en los que por el Decreto-Ley Nº 15.180 no tendría derecho a percibirlo.

Aún no tenemos la evaluación final porque estos son regímenes que se acaban de analizar y están siendo administrados de manera concomitante con los beneficios generales de DISSEDE. Paralelamente a esto, estamos haciendo algunos estudios para determinar el costo de la extensión de los beneficios a un número mayor de meses y jornales.

Aquí tropezamos con una dificultad importante, que es el subregistro de ocupación, que se constata tanto en las planillas de trabajo como en las de la Seguridad Social.

La encuesta de hogares por muestra que efectúa, trimestralmente, la Dirección de Estadística y Censos pone de manifiesto que existe un número importante de trabajadores que tienen más de una ocupación.

En estos momentos, el Estado no tiene mecanismos --aunque se pueden establecer-- para registrar el conjunto de ocupaciones y aplicar todos los beneficios a la situación laboral contemplando la totalidad de empleos y de ingresos.

La situación de subregistro sólo puede ser solucionada a partir del mejoramiento del servicio de inspección, tanto de la Dirección General de la Seguridad Social como del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, servicios ambos que están en procesos de revisión bastante intensos y que nos hacen pensar que en el correr del año 86, el subregistro de ocupación va a descender notoriamente.

Sin embargo, no es esta la única dificultad que encontramos, sino que hallamos a través de esas informaciones, que de la población en situación de desempleo abierto --que en estos momentos estaría alrededor de las 140.000 personas para todo el país-- aproximadamente la mitad está desarrollando alguna otra actividad no registrada.

Asimismo, comprobamos que de esas 140.000 personas, el 70% son jóvenes que buscan trabajo por primera vez o mujeres que ingresan y salen de la población económicamente activa, o sea que buscan o dejan trabajo, en función de la situación de ingresos del hogar.

jes.

Ambas situaciones constituirían sectores con desempleados con muy difícil acceso al seguro de desempleo, por cuanto no registran actividad sino su intención en tal sentido. Esto hace que los mecanismos generales previstos en la Ley Nª 15.180 no sean totalmente útiles para lo que podríamos llamar un sistema de seguro de desempleo concebido en términos mucho más amplios.

Toda esta información precisa y detallada sobre la situación del desempleo en el país, la hemos compartido con el grupo de trabajo que se estableció en la Comisión de Previsión Social de la Cámara de Representantes. El doctor Lorenzo Ríos se ha reunido con nosotros, al menos una vez por semana, en los últimos meses, para examinar la información que hemos ido acumulando.

Debo confesar que, pese a haber iniciado este trabajo con una coincidencia total en cuanto a la necesidad de modificar la Ley Nª 15.180, hoy, aunque mantenemos esa intención, hemos llegado a la conclusión de que la reforma es muy compleja, porque no sólo debe alcanzar a la extensión de los beneficios, sino a diversificar los mecanismos de control y los tipos de beneficios y que, al mismo tiempo y en última instancia debe también cambiar el sistema de financiamiento de seguro de desempleo. La extensión de estos beneficios significaría --si no se le busca un régimen de financiamiento propio-- una carga sobre el Fondo General de la Seguridad Social que iría, necesariamente, en detrimento de la atención de los beneficios de vejez, invalidez y muerte, que es algo que nosotros no deseamos que ocurra. Es decir, que no queremos que un aumento en la protección en el seguro de desempleo signifique una reducción de la capacidad del sistema de la Seguridad Social en lo que tiene que ver con los beneficios por invalidez, vejez o muerte.

En consecuencia, señor Presidente, solicito que se acepte esta exposición como un informe de avance o de progreso en la consideración del tema, porque nos encontramos con una complejidad mucho mayor de lo que habíamos supuesto al iniciar el tratamiento de este problema, y que se hace muchísimo mayor cuando intentamos llevar a la práctica nuestra intención --hoy la ratificamos, puesto que ya lo habíamos anunciado-- de extender beneficios de esta naturaleza, no necesariamente idénticos a los trabajadores zafrales y, también, a los rurales.

SEÑOR PRESIDENTE.- Me gustaría saber si el Ministerio no está

estudiando alguna otra medida relacionada con el tema del desempleo.

Alguna iniciativa ha llegado aquí en el intento de lograr mayores fuentes de trabajo y no referidas concretamente a la reactivación de la actividad económica, que parece más normal, sino por ajustes administrativos. En este aspecto, ¿no se está estudiando ninguna iniciativa?

Pregunto si un registro de trabajadores activos del país, no puede ser una solución para que determinados sectores de la población que se jubila a temprana edad y con jubilaciones importantes no salgan a cubrir las vacantes que puedan existir en otras áreas, facilitando, de esa manera, el ingreso de las personas que buscan trabajo por primera vez.

Me refiero, concretamente, a una situación que, mañana podría ser, tal vez, la de los legisladores. Se trata de la situación de personas que se retiran a temprana edad, de hombres que ocupan cargos jerárquicos en las fuerzas armadas y que a los 55 años abandonan esa función militar para pasar, inmediatamente, a ocupar altos cargos en empresas privadas, aportando a otra caja, con mayores beneficios, etcétera. ¿En esa materia no hay un estudio que posibilite por esta vía administrativa, la creación de nuevas fuentes de trabajo?

SEÑOR MINISTRO.- Hemos realizado un estudio bastante detallado del mercado de trabajo uruguayo y hemos detectado la presencia del pluriempleo como un fenómeno que lo caracteriza, más allá de lo que es la existencia del mismo en otros países, como, por ejemplo, España.

En el Uruguay, si bien no tenemos cifras exactas, por cuanto hay un subregistro del pluriempleo en función de la evasión de aportes, hemos encontrado que esta situación del pluriempleo afecta a más del 60% de la población económicamente activa.

España optó por prohibir, administrativamente, el pluriempleo en algunas circunstancias, como un mecanismo para liberar puestos de trabajo a los cuales tendrían acceso, entonces, los jóvenes o determinados sectores de la población co

mo en el caso de las mujeres, que ingresan o salen del merca do de trabajo, en función del balance de ingresos familiares.

Esta medida no tuvo éxito en España, sino que lo que pro dujo fue un aumento del subregistro.

SEÑOR PRESIDENTE.- Conozco esa iniciativa de España, que fue un tanto generalizada. Me refería a partir de determinados to pes, que fue lo que se reclamó en aquel país europeo y que, al final, no se realizó. El pluriempleo traía como consecuen cia el deterioro de la economía de todos los hogares.

SEÑOR MINISTRO.- Ese deterioro se haría más marcado en la eco nomía uruguaya, porque los niveles salariales son menores.

El problema que tenemos para cualquier medida administra tiva de esa naturaleza en nuestro país, es que el subregis- tro del empleo, por razón de su registro de las planillas de Trabajo y Seguridad Social, es hoy todavía muy grande.

Han empezado a aplicarse algunas medidas administrativas que tienen por norte la unificación de los registros, median te la utilización del número de la cédula de identidad y de los métodos que actualmente están a nuestro alcance con el uso de las computadoras. Pensamos que con ello y con la sim- plificación de los trámites y la documentación de registros podremos unificar la información en materia de actividad o pluriactividad concomitante con pasividad o pasividades. De- bo recordar a los señores Senadores que recién este año pudi mos obtener información acerca de las pasividades múltiples y hemos observado que el 14% de las pasividades servidas por la Seguridad Social son múltiples.

Esto significa que el 14% de las personas en el pasado, registran más de una actividad. Sabemos que el subregistro es enorme.

En este momento el país no está en condiciones de tomar medidas administrativas de la naturaleza de las mencionadas, por cuanto contribuirían más al aumento del subregistro que al de la disponibilidad de puestos de trabajo.

mcd.2

Por otro lado, una actividad ordenadora del mercado de trabajo como la que sugiere el señor Presidente de la Comisión, en mi concepto no creará nuevos puestos de trabajo sino que liberará algunos para que puedan acceder a ellos personas que hoy no lo poseen.

SEÑOR CAPECHE.- Estamos de acuerdo en tratar de lograr la igualdad de todos los trabajadores con respecto al sistema de beneficios; sin embargo, debemos tener en cuenta que el sistema de los trabajadores rurales es muy distinto al del obrero urbano. Por otra parte, en la campaña, hay que diferenciar a los que trabajan en la parte de ganadería de los que cumplen su labor en una granja o minifundio; en este último caso, muchas veces el patrón le da facilidades al empleado para construir una pequeña casa, o algún otro beneficio, con lo que defiende a su familia. Mi temor es que con lo que se proyecta podamos impulsar la desocupación en el campo, perjudicando a muchas familias.

No quiero que se piense que mi intención es ponerle trabas al productor, sino que señalo, simplemente, una realidad actual del campo.

En la parte de la ganadería no se presentan problemas pues la persona que tiene una estancia sólo tiene 4 ó 5 peones, pero los que tienen 25 ó 30 hectáreas de campo pueden llegar a tener hasta 10 ó 12 peones y todos en condiciones especiales, contando con una serie de beneficios que no les otorga la ley, pero sí su patrón mientras pueda defender su empresa; si a ésta le multiplicamos los aportes, su defensa será reducir el número de personas que la atienden.

Simplemente quería dejar constancia de esto, ya que nuestro interés es poder solucionar el famoso problema de la despoblación del campo. Debemos buscar la forma de que la gente se afinque allí con sus familias.

SEÑOR MINISTRO.- Compartimos la inquietud manifestada por el señor Senador y debemos decir que es una de nuestras mayores preocupaciones. En el país tenemos 90.000 asalariados rurales y sabemos que en muchos casos su permanencia en el campo depende de un equilibrio muy precario establecido por un espectro muy grande de situaciones. Sabemos, por ejemplo, que hay trabajadores que desempeñan su actividad normal trabajando en zafras sucesivas; esto es una forma de actividad permanente con patrón variable. También tenemos clara conciencia de lo

que significa el régimen de aportes sobre todo en la actividad que mencionaba el señor Senador, por lo que hemos estado estudiando, junto a distintas gremiales de productores, una iniciativa dirigida a la modificación de dicho régimen, teniendo en cuenta la extención de los campos y su potencial productividad.

Existen algunos beneficios de la Seguridad Social, como por ejemplo el Seguro de Desempleo, que actualmente no tienen los trabajadores rurales; no estamos apoyando ninguna iniciativa que signifique su simple extensión, sin medir las consecuencias financieras para el Estado o para quienes deben realizar los aportes patronales y del trabajador. En este momento la financiación del Seguro de Desempleo corre por cuenta del Fondo General de la Seguridad Social, no debiendo realizarse ningún aporte; creemos que debemos tipificar el desempleo común y zafral a fin de establecer un sistema general que cubra a los trabajadores rurales y urbanos teniendo en cuenta las características particulares de cada uno, a fin de extender los beneficios sin que las cargas resulten onerosas para el Fondo General de la Seguridad Social ni para los trabajadores o empresarios.

Con lo expuesto ponemos de manifiesto nuestra creencia de que el tema tiene una enorme complejidad y que exige un notorio incremento de la capacidad del Estado para mantener el registro de la actividad de todos los trabajadores --urbanos y rurales-- del país. Deseamos establecer una correcta extensión del Seguro de Desempleo, con un cuerpo común a todos y que admita la existencia de mecanismos complementarios que permitan atender situaciones particulares de zafralidad, vinculadas a la extensión del trabajo en el período considerado. Es por este motivo que no deseamos excluir ningún régimen potencial de aportes, porque pensamos que todos juegan un papel importante. Por ejemplo, en el caso de la lana y de la carne, hemos determinado que se pueden extender los beneficios que otorga el Decreto-Ley Nª 15.180 --en los períodos en que los trabajadores no tendrían derecho a este beneficio-- en forma proporcional a los jornales trabajados, con cargo exclusivo a las empresas. Esto ha sido aceptado y se han suscripto convenios y en este momento las empresas lo están financiando en forma complementaria.

SEÑOR PRESIDENTE.- Pero habría dificultades en alguna otra rama.

mcd.2
D/608

SEÑOR MINISTRO.- Hay dificultades en respecto a lo que debe considerarse hoy como zafralidad. Por ejemplo, con relación a cuál es su límite. El que cumple con treinta jornales, todos los años, en la misma actividad, es, sin duda, trabajador zafral. Pero una zafra de treinta días o de treinta jornales, habilita al trabajador a continuar cobrando el resto del año? No conocemos ningún país del mundo en donde se financie una situación como ésta.

SEÑOR PRESIDENTE.- ¿Y qué sucede con el trabajador zafral de la bebida?

SEÑOR MINISTRO.- En este campo, la zafra es de 66 días al año de promedio.

En otros países, el régimen de zafralidad tiene como característica la de ser una boca de entrada al mercado de trabajo. En lo que tiene que ver con la bebida, es una tarea que generalmente realizan estudiantes en vacaciones o que ingresan en el mercado de trabajo en esas fechas --en verano-- arrancando con una actividad zafral.

Por lo general, el trabajo zafral se remunera mejor que el mismo tipo de tarea realizada en forma regular. En el caso de la bebida, inclusive hoy, en la carga y descarga de cajones de los camiones, el personal zafral gana más que el regular, o sea, el que hace la misma tarea durante el resto del año.

En otros países del mundo las empresas no mantienen registros. Los abren cada temporada. En cambio, en el Uruguay, luego de negociaciones que se han hecho con empresas del ramo, éstas abren un registro y dan prioridad a aquéllos que ya han trabajado en la zafra anterior.

Por consiguiente, cabe preguntarse si el sistema general puede servir beneficios a trabajadores zafrales con 66 jornales anuales. Además, hay que tener en cuenta que una buena parte de esos trabajadores desempeñan actividades de otra naturaleza. Ahora, si este fuera el único trabajo que realizan en el año, se podría discutir si se les extiende el beneficio; pero no por el seguro de desempleo zafral, sino por el común.

La realidad es que, al no tener en el sector público me-

canismos de registro que nos permitan conocer que tal ciudadano, con el número de cédula de identidad equis, practica esa única actividad zafral y no puede conseguir otro trabajo, no se puede contemplar esta situación.

Lo que sí se está haciendo es establecer un registro general de trabajo en el Ministerio, con la pretensión de poder actuar sobre lo que técnicamente se llama el desempleo friccional, o sea, el desencuentro entre el trabajador y su puesto de trabajo por razones geográficas o de oportunidad. Entonces, quienes estén cobrando el beneficio de seguro de desempleo, general o zafral, podrán anotarse en registros generales o particulares de actividad --estos últimos en el caso de los zafrales-- para poder acceder al llamado de empresas que abren puestos de trabajo.

SEÑOR PRESIDENTE.- No es mi intención generar una discusión sobre el tema de la bebida en particular; pero creo que es necesario que el Ministerio tenga también en cuenta las posibilidades de venta que se generan durante esos 66 días, es decir, qué significan en la producción total de la empresa y de sus ventas, cuánto se mantiene de gastos fijos...

SEÑOR MINISTRO.- Todas las empresas tienen períodos altos y bajos de productividad. Cuando una empresa --sea cual sea su forma de organización o de propiedad-- no experimente una diferencia grande entre los índices de alta y baja, es lógico que mantenga un personal determinado y que, en todo caso, lo complemente con la contratación de trabajadores eventuales.

Pero cuando la actividad, por sus características, manifiesta una diferencia muy grande entre el pico de alta y el pico de baja, es difícil obligar a la empresa a que mantenga la misma cantidad de personal. Por consiguiente, lo importante es establecer un método racional para que la empresa pueda dar estabilidad a la mayor cantidad de trabajadores, y además, establecer algún método mediante el cual la contratación de trabajadores zafrales no signifique un trauma para ninguna de las partes.

Por eso es que muchas veces se llega al salario diferencial mayor para los que cumplen actividades zafrales.

Pero los tipos de actividad zafral no terminan aquí; hay otras donde es preciso el funcionamiento de registros diarios. Por ejemplo, el caso de las panaderías, que históricamente se manejaron mediante el mecanismo de bolsas de trabajo, que a nuestro juicio nunca funcionaron bien.

Al respecto, se incluyó en el presupuesto una partida, iniciativa que no fue cuestionada ni en la Cámara de Senadores ni en la de Representantes, con el objeto de poder manejar un registro objetivo y digno que no obligue a los trabajadores a estar permanentemente en la incertidumbre, sino que vaya estableciendo un régimen de tandas, tal como funciona en otras partes del mundo.

Asimismo, señor Presidente, hay actividades que requieren zafras mensuales. Por ejemplo, empresas o tipos de actividad que solamente registran un número de jornales determinados y que pueden tener picos de treinta días con horas extras en un mes, y bajas de tres jornales en el mes siguiente. Aquí también entendemos que es posible incorporar un mecanismo ordenado de la actividad, no sólo el punto de vista de la gerencia de la empresa, sino de la estabilidad del trabajador y de su ingreso.

SEÑOR WILLIMAN.- En el medio rural sucede otra cosa. Muchas veces, como en el caso de la esquila, buenos trabajadores son atraídos por otros establecimientos. Como son los mejores, son los más queridos. Es imposible decirles que no se vayan, sino que vuelvan cuando terminen con ese trabajo, porque ganan más en la actividad zafral que en la que están.

SEÑOR MINISTRO.- Por eso hemos encarado el tema con la idea de mantener una ley general del estilo de la 15.180, perfeccionada, con el propósito de contemplar otro tipo de situaciones, diferentes a las que hoy están previstas estudiando la posibilidad de ampliar los beneficios a otros sectores de la población; además, con el objeto de enganchar a la ley general regímenes especiales que tomen en cuenta la particularidad de cada situación zafral, sin afectar --tal como planteaba correctamente el señor Senador Capeche-- las condiciones específicas de cada caso, evitando que se produzca el efecto contrario al que se busca.

Todo esto, reforzado y sostenido por lo que pensamos se va a materializar en el año 1986, que es un registro perfec-

cionado de actividad por trabajador activo o pasivo.

SEÑOR CROCE.- ¿Se ha intentado alguna fórmula de registro de trabajadores en el medio rural?

He participado de alguna misión en el ámbito rural y he verificado que en los rancheríos ubicados al borde de las grandes estancias vive el 90% de los trabajadores zafrales. Esta gente trabaja cuando se levanta la cosecha de remolacha o la de trigo, etcétera. Es por esto que planteo mi pregunta.

SEÑOR MINISTRO.- Nosostros distinguimos dos conceptos, que no siempre son de clara definición: el de zafralidad y el de eventualidad u ocasionalidad.

El primero incluye no sólo el período reducido en que se desempeña el trabajo, sino también la regularidad de los trabajadores, año tras año, en el desempeño de la misma tarea.

El trabajo eventual u ocasional se produce también en períodos de zafra y es una situación que se relaciona con los picos de la actividad o que se produce por razones climáticas u otras estrictamente vinculadas a la empresa, pero que no es regular.

Por consiguiente, es imperativo el registro de todas aquellas actividades que se han reconocido como zafrales, porque si no, sería muy difícil de manejar la recontratación del personal en forma ordenada.

El registro de eventuales o de trabajadores ocasionales es muy complejo.

Pretendemos establecer mecanismos ordenados de registro durante el año 1986. Las empresas y los trabajadores coinciden en desear la existencia de este registro y en buscar que su funcionamiento sea lo más objetivo y ordenado posible. Esta situación se da en la zafralidad genuina, pero no con respecto a los trabajadores ocasionales y eventuales.

SEÑOR CROCE.- Desearía saber si es posible incluir, por ejemplo, a estos eventuales, dentro del régimen que alcanza a las personas que trabajan en forma zafral. Entiendo que la solución es muy difícil, pero debería preverse alguna solución que los amparase. Estas personas, generalmente, trabajan en

los mismos establecimientos, en diferentes actividades, pero tienen algún tipo de continuidad porque de algo viven.

SEÑOR MINISTRO.- Pretendemos que el trabajo ocasional o eventual que tiene lugar tanto en las zonas urbanas como rurales se incorpore a un régimen de ordenamiento de mercado de trabajo por la vía de los registros generales.

El registro particular o específico por sector reconoce la habitualidad, que otorga ciertos derechos. Esto no quita que quien desarrolla trabajos ocasionales o eventuales, también deba ser asistido, fundamentalmente en la búsqueda de un empleo, por lo menos de carácter zafral, pero, en lo posible, intentamos que sea permanente.

Nuestra idea es mantener registos de actividades zafrales, pero a la vez llevar un registro general de actividades, por dos razones. En primer lugar, para actuar sobre lo que técnicamente se denomina el desempleo friccional. Esto sucedió en el país en momentos en que aumentó la construcción en determinadas zonas.

Simuntáneamente, había demanda de mano de obra en unas zonas y exceso en otras. Esto se puede corregir con un registro general.

Por otra parte, la ventaja de este registro es que puede actuar muy rápidamente --además de la ubicación de trabajadores en puestos de trabajo-- en la realización de mecanismos de capacitación o reciclaje profesional. Por ejemplo, si se consigue que en los próximos meses, la actividad de la pesca, fundamentalmente en las plantas de procesamiento, llegue a su tope de ocupación --alcanzaría a más de 3.000 puestos de trabajo-- o que algunos de los sectores manufactureros para la exportación, que han perdido puestos de trabajo los recuperen, el manejo de este tipo de registro puede permitir una actuación muy ágil para el reciclaje profesional, que permite llenar rápidamente puestos de trabajo sin que sea necesario recurrir a un trabajador especializado que puede encontrarse en otra actividad que, al dejar libre su puesto de trabajo, no va a absorber a un trabajador desocupado por razones de capacitación.

Ese es el enfoque de política general que se está siguiendo y para el cual, insisto, hemos planteado en el Presupuesto algunos recursos que, afortunadamente, hasta el día de hoy

no han sido modificados ni en el Senado ni en la Cámara de Representantes.

SEÑOR PRESIDENTE.- Una de las consultas que deseamos formularle está relacionada con un tema que el señor Ministro conoce perfectamente.

Nos ha visitado una delegación de la Asociación de Supervisores y Empleados de la Industria Frigorífica. Nos manifestaron que en determinada oportunidad habían intentado lograr una solución a través del Ministerio. Se trata de aquellos destituidos arbitrariamente en 1975, habiéndose votado para ellos un subsidio hasta que fuesen reincorporados por la Industria Frigorífica.

En esta materia, el señor Presidente de la República había entendido --a pesar de la opinión del señor Ministro-- que estos empleados no estaban comprendidos en la ley de destituidos.

Mi pregunta concreta es si existe alguna posibilidad de que se nos remita alguna iniciativa del Ministerio, al margen de aquella ley ya aprobada.

SEÑOR MINISTRO.- Este es uno de los temas que estamos estudiando y que consideramos que no es sencillo, por dos conjuntos de razones muy diferentes.

Uno de ellos tiene que ver con el destino ocupacional de estos trabajadores de la industria figorífica. Muchos de ellos se reinsertan nuevamente en el mercado de trabajo. Estos trabajadores perciben un beneficio que es limitado, reducido o restringido, pero los afecta de manera diferente. Los más jóvenes se han reinsertado, repito en la actividad laboral y en estos momentos se encuentran trabajando. Por otra parte, los que se encontraban más cerca de la jubilación o el retiro, se hallan ante el problema de que la pasividad es muy baja, en función de la decisión de 1975 o porque tuvieron dificultades para reconocer los servicios o para generar servicios posteriores. Este es un conjunto de problemas.

El otro conjunto tiene que ver con el tema de la industria frigorífica en general, que ocupó 6.000 ó 7.000 trabajadores más de los que, bajo cualquier circunstancia, va a ocupar en el futuro.

gcq.4

Muchos de ellos tienen actualmente una edad que los hace todavía parte del mercado de trabajo del país.

Desde el punto de vista financiero, no podemos sostener un régimen de desempleo permanente que desestimularía la búsqueda de un nuevo empleo, sabiendo que esto no va a ser superado.

Ambas puntas del problema hacen que esto no deba ser considerado dentro del tema general de los destituidos, tal como lo ha entendido el Parlamento. Se trata de dos situaciones diferentes.

Nosotros pensamos que un registro general, tal como ha sido planteado, además de los registros particulares de la industria frigorífica, podría, en principio, brindar a estos trabajadores más jóvenes, una oportunidad de reinserción, ya sea en la industria frigorífica o mediante el reciclaje profesional, en la industria pesquera.

SEÑOR PRESIDENTE.- ¿Podría haber un reconocimiento para los trabajadores de más edad?

SEÑOR MINISTRO.- Tuvimos mucho cuidado de no involucrar en esta materia --así quedó registrado en una intervención del señor Senador Aguirre-- a la actividad privada en una ley que es aprobada por el Parlamento exclusivamente para el sector público. Sin embargo, estamos estudiando este tema.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quisiéramos conocer, además, la opinión del señor Ministro acerca de los derechos jubilatorios que tienen las personas que ocuparon los cargos de Presidente, Ministros y Consejeros de Estado durante la dictadura.

Los señores Senadores saben que existen dos proyectos de ley de esta Comisión y para ello se necesita la iniciativa del Poder Ejecutivo.

SEÑOR MINISTRO.- A nadie escapa que el tema tiene carácter político y que el Poder Ejecutivo no ha enviado ninguna iniciativa al Parlamento.

SEÑOR PRESIDENTE.- Algunos señores Legisladores están preocupados por conocer algún comentario más claro que el que acaba de brindar el señor Ministro.

gcq.5

SEÑOR MINISTRO.- Al ser un tema político, en este momento la circunstancia política no permite prever una iniciativa del Poder Ejecutivo en esta materia.

SEÑOR PRESIDENTE.- Solamente nos resta agradecer la presencia del señor Ministro y de los señores Capellini y Tolosa.

Se levanta la sesión.

(Así se hace siendo las 12 y 20 minutos)

gcq.6